



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.798.2023

Katowice, dnia 28 lipca 2023 r.

Rada Gminy Goleszów

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.48.2023 Rady Gminy Goleszów z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej, w całości, jako sprzecznej z art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.), dalej jako "ustawa", w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2023 r. Rada Gminy Goleszów podjęła uchwałę Nr 0007.48.2023 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 9a ust. 15 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 czerwca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy *do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym tworzenie zespołów interdyscyplinarnych*. Z kolei art. 9a ust. 2 ustawy stanowi, że *Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta*. Ponadto zgodnie art. 9a ust. 15 ustawy *Rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego*. Ustawa sama wskazuje organ właściwy do powołania zespołu, natomiast od organu stanowiącego gminy wymaga jedynie określenia trybu i sposobu powoływania jego członków.

Należy ponadto wskazać, że regulacje zawarte w art. 9a ust. 3-5 ustawy określają podmioty, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego:

3. *W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi przedstawiciele:*

- 1) *jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;*
- 2) *gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych;*
- 3) *Policji;*
- 4) *oświaty;*
- 5) *ochrony zdrowia;*
- 6) *organizacji pozarządowych.*

3a. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej, jeżeli Żandarmeria Wojskowa złoży taki wniosek do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową.

4. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi także kuratorzy sądowi.

5. W skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej.

Uchwała podjęta na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy stanowi akt prawa miejscowego (por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 728/21, opubl. LEX nr 3344678). Podkreślić należy, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Ustawodawca, przyznając radzie gminy kompetencję do określenia trybu i sposobu powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, wprowadził wymóg precyzyjnego i wyczerpującego ustalenia tej materii przez organ stanowiący gminy. Tym samym zadaniem organu jednostki samorządu terytorialnego jest określenie drogi (procedury), prowadzącej do zgodnego z prawem powołania lub odwołania danego członka zespołu. Intencją ustawodawcy było, aby lokalny prawodawca rozwinął ustalone przez niego uregulowania. Ma on wskazać „tryb i sposób powołania i odwołania członków zespołu”. „Tryb” według słownika języka polskiego rozumiany jest, jako *ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system* (Nowy słownik języka polskiego - Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r., s. 1243), a „sposób”: *1. określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś 2. zespół cech charakterystycznych dla czyjegoś zachowania 3. to, co umożliwia osiągnięcie lub wykonanie czegoś* (Słownik PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/spos%C3%B3b.html>).

Z powyższego wynika, że „sposób” to forma rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy (np. w drodze decyzji administracyjnej, uchwały czy zarządzenia), zaś „tryb” to procedura, sekwencja zdarzeń, która do niego prowadzi. Rada ma więc za zadanie wskazać sposób (tj. formę załatwienia sprawy) i tryb powołania odwołania członków Zespołu, rozumiany jako ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system – prowadzący do wyłonienia określonych kandydatur, a w konsekwencji ich powołania. Brak takich unormowań w uchwale czyni system powoływania i odwoływania członków Zespołu niekompletnym, uniemożliwiając właściwe wykonanie ustawy, samą zaś uchwałę niezgodną z prawem.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Goleiszów nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 9a ust. 15 ustawy.

W § 1 ust. 2 - 4 uchwały Rada podjęła próbę uregulowania trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, przyjmując:

2. W celu powołania członków Zespołu Wójt Gminy Goleiszów występuje do podmiotów określonych w art. 9a ust. 3 oraz ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole.

3. Wójt Gminy Goleiszów może także wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej o imienne wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w Zespole.

4. Po uzyskaniu od instytucji i organów wskazanych w ust. 2 i 3 danych osób wyznaczonych przez te podmioty Wójt Gminy Goleiszów powołuje wyznaczone osoby do Zespołu w drodze zarządzenia.

W treści uchwały Rada w ogóle nie określiła trybu i sposobu powoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, o których mowa w art. 9a ust. 3a ustawy, tj. przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej, którzy wchodzi w skład zespołu, jeżeli Żandarmeria Wojskowa złoży taki wniosek do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w związku z zamieszkiwaniem na obszarze gminy żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową. Organ nadzoru wskazuje, że określenie trybu i sposobu powoływania przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej do zespołu interdyscyplinarnego, w świetle art. 9a ust. 15 w zw. z ust. 3a ustawy, jest obligatoryjne. Nie ma przy tym znaczenia, czy w chwili podejmowania uchwały na obszarze gminy zamieszkuje żołnierz pełniący czynną służbę wojskową oraz czy w związku z tym Żandarmeria Wojskowa złożyła do wójta gminy wniosek o powołanie w skład zespołu jej przedstawicieli. Niniejsza uchwała, jak wyżej wskazano, stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że jej regulacje powinny mieć charakter abstrakcyjny, tj. możliwy do zastosowania w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akt prawa miejscowego musi zatem zawierać regulacje uwzględniające wszystkie sytuacje mogące zgodnie z prawem zaistnieć w czasie jego wykonywania, a nie ograniczać się do uregulowania powierzonych radzie gminy spraw wyłącznie z uwzględnieniem sytuacji obowiązującej w chwili podjęcia aktu. W przedmiotowej sprawie, skoro możliwe jest wystąpienie przez Żandarmerię Wojskową z wnioskiem o powołanie jej przedstawicieli w skład zespołu, uchwała musi określać tryb i sposób powołania tych przedstawicieli.

W niniejszej uchwale Rada pominęła sposób i tryb powoływania przedstawicieli Żandarmerii Wojskowej, co oznacza, że nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej z art. 9a ust. 3a ustawy, co stanowi istotne naruszenie art. 9a ust. 3a ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP i daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Dalej, Rada nie określiła w sposób prawidłowy trybu powołania przedstawicieli podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy. W § 1 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy może wystąpić do podmiotów określonych w art. 9a ust. 5 ustawy o wskazanie osób mających reprezentować dany podmiot w zespole. A zatem Rada, posługując się pojęciem „może”, uzależniła powołanie przedstawicieli wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy podmiotów od woli Wójta Gminy, co prowadzi do sytuacji, w której Wójt może nie dopuścić ich do udziału w zespole. Podjęcie przez Wójta decyzji o niewystępowaniu do tych podmiotów o wskazanie osób mających ich reprezentować w zespole, zamyka tym podmiotom drogę do wejścia w skład zespołu. Tymczasem, zgodnie z art. 9a ust. 5 ustawy *w skład zespołu interdyscyplinarnego mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów niż określone w ust. 3-4, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej*. Udział przedstawicieli ww. podmiotów w pracach zespołu jest więc fakultatywny, jednakże decyzja o ich wyznaczeniu należy do tych podmiotów, a nie do wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta. Ustalając skład zespołu Wójt zobowiązany jest zatem wystąpić do podmiotów wskazanych w art. 9a ust. 5 ustawy, w szczególności do właściwej miejscowo Prokuratury, o wskazanie ich przedstawicieli. Dopuszczenie do sytuacji, w której wyłącznie Wójt Gminy inicjuje powołanie wymienionych w tym przepisie podmiotów i jednocześnie może pominąć je w procesie powoływania zespołu, prowadzi do tego, że podmioty te mogą wbrew ich woli zostać pozbawione możliwości członkostwa w zespole, podczas gdy ustawodawca w art. 9a ust. 5 ustawy przyznał im takie uprawnienie. A zatem Rada Gminy nie określiła prawidłowo trybu powoływania w skład zespołu przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 9a ust. 5 ustawy, co stanowi naruszenie art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła również prawidłowo delegacji w zakresie określenia trybu odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego. W § 2 ust. 2 uchwały Rada wskazała: *Wójt Gminy Golezów może odwołać członków Zespołu w każdym czasie, w szczególności:*

- 1) *na wniosek przewodniczącego Zespołu;*
- 2) *na wniosek członka Zespołu;*
- 3) *na wniosek podmiotu, którego jest przedstawicielem.*

Określając tryb odwołania członków zespołu interdyscyplinarnego, Rada posłużyła się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że zawarty w tym przepisie katalog ma charakter otwarty i inne niż Rada podmioty, w drodze innego aktu niż uchwała, na etapie wykonywania uchwały, mogą

dowolnie uzupełnić ten katalog – decydować o trybie odwoływania członków zespołu. Tryb odwołania członków zespołu nie został zatem w uchwale określony precyzyjnie i jasno. Użycie sformułowania "w szczególności" powoduje, iż możliwe będzie odwołanie członka zespołu nie tylko na podstawie regulacji przewidzianej w uchwale. Tymczasem jedynie Rada uprawniona jest do określenia tego trybu. Dopuszczenie zatem możliwości określenia (doprecyzowania) trybu odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego, w drodze aktu innego niż niniejsza uchwała i przez inny niż Rada podmiot, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Przyjęcie przez Radę takich niekompletnych, nieprecyzyjnych regulacji oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, a tym samym istotnie naruszyła art. 9a ust. 15 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, organ nadzoru podkreśla, że do kształtowania składu osobowego zespołu interdyscyplinarnego uprawniony z mocy ustawy jest wyłącznie Wójt (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 20/20). Nie narusza prawa ustanowiona przez Radę w § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały podstawa odwołania członka zespołu. Należy bowiem zwrócić uwagę, że podmiot, którego członek jest przedstawicielem w ramach zespołu interdyscyplinarnego, pozostaje równorzędną stroną porozumienia opisanego w art. 9a ust. 8 ustawy. Przepis ten stanowi, że zespół interdyscyplinarny działa na podstawie porozumień zawartych między wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta a podmiotami, o których mowa w ust. 3, 3a lub 5. W świetle powyższego, choć z formalnego punktu widzenia kształtowanie składu osobowego zespołu należy do kompetencji Wójta, należy uznać, że podmioty reprezentowane w ramach zespołu przez poszczególnych jego członków, mogą wystąpić z inicjatywą odwołania ze składu zespołu swojego przedstawiciela.

W sposób odmienny od powyższego należy natomiast ocenić przesłanki określone w § 2 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, które przewidują możliwość odwołania członka zespołu na wniosek przewodniczącego zespołu albo członka zespołu. Należy wskazać, że w świetle art. 9a ust. 7i ustawy, rola przewodniczącego zespołu ma przede wszystkim charakter organizacyjny i porządkowy, polegający na kierowaniu i organizowaniu pracami zespołu oraz reprezentowaniu zespołu na zewnątrz. W przepisach ustawy brak jest natomiast podstaw tworzących kompetencję przewodniczącego do oceny poszczególnych członków zespołu w toku prac tego gremium, a w konsekwencji do podejmowania działań zmierzających do ich odwołania. Zgodnie z art. 9a ust. 7g ustawy w przypadku co najmniej trzykrotnej nieusprawiedliwionej nieobecności członka zespołu interdyscyplinarnego na posiedzeniu przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego informuje podmiot, którego ten członek reprezentuje, o jego nieobecności, na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Z przepisu tego wynika zatem, że to właśnie podmiot reprezentowany w ramach zespołu interdyscyplinarnego, uzyskując sygnał o nieusprawiedliwionych nieobecnościach desygnowanego przez siebie członka zespołu na posiedzeniach tego gremium, może zdecydować czy podjąć w tym zakresie dalsze działania.

Odnosząc się z kolei do kwestii dopuszczalności regulacji przewidującej odwołanie członka zespołu na jego wniosek, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9a ust. 13 ustawy członkowie zespołu interdyscyplinarnego wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych. W takim wypadku odwołanie członka zespołu następowałoby zatem bez możliwości jakiegokolwiek ingerencji ze strony podmiotu reprezentowanego w ramach zespołu, to jest z pominięciem wszelkich kwestii związanych z relacjami zawodowymi i służbowymi między tym podmiotem a jego przedstawicielem. Możliwość złożenia rezygnacji przez każdego członka zespołu w każdym czasie, zagraża również ciągłości funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego tworząc stan niepewności co do trwałości jego składu. Tym samym zasadne jest, aby to sam podmiot reprezentowany w ramach zespołu interdyscyplinarnego, zachowując również możliwość wpływu na kształtowanie składu osobowego zespołu jako strona porozumienia z Wójtem, występował o odwołanie swojego przedstawiciela, jeżeli w jego ocenie zaistnieją ku temu uzasadnione przyczyny.

Przepisem § 2 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że: *Członkowie Zespołu pełnią swoje funkcje do czasu odwołania przez Wójta Gminy Golezów*. Należy uznać, że przepis ten wykracza poza upoważnienie ustawowe, jako że nie dotyczy kwestii sposobu i trybu powoływania i odwoływania

członków zespołu interdyscyplinarnego. Rada nie została upoważniona do wypowiadania się co do okresu pełnienia funkcji przez członków zespołu.

Wreszcie, organ nadzoru zwraca uwagę, że przepis § 2 ust. 3 uchwały nie koreluje z jej § 1 ust. 4. Z pierwszego z nich wynika, że odwołanie członka zespołu następuje *w formie pisemnej*, a z drugiego, że powołanie do składu zespołu następuje w drodze zarządzenia. Tymczasem właściwe byłoby zastosowanie tego samego sposobu działania - formy zarządzenia - w obu sytuacjach (powołania i odwołania). W przeciwnym wypadku, mimo odwołania (*pisemnego*) konkretnego członka Zespołu w obrocie prawnym pozostanie zarządzenie Wójta o jego powołaniu do składu Zespołu.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 0007.48.2023 Rady Gminy Goleszów z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do Spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego

